



De la convergence des normes comptables publiques vers des référentiels privés

Frédéric Marty

► To cite this version:

Frédéric Marty. De la convergence des normes comptables publiques vers des référentiels privés. Bessy C., Delpuech T. et Péliasse J. Droit et régulations des activités économiques : perspectives sociologiques et institutionnalistes, LGDJ, pp.281-292, 2011, collection Droit et Société - Recherches et Travaux. halshs-00722882

HAL Id: halshs-00722882

<https://shs.hal.science/halshs-00722882>

Submitted on 18 Sep 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

in Bessy C., Delpuech T. et Pélisse J., (eds.), *Droit et régulations des activités économiques : perspectives sociologiques et institutionnalistes*, LGDJ, collection Droit et Société - Recherches et Travaux, vol. 24, novembre 2011, pp.281-292.

De la convergence des normes comptables publiques vers des référentiels privés

Frédéric Marty

Chargé de recherche CNRS

UMR 6227 GREDEG – Université de Nice Sophia-Antipolis

frederic.marty@gredeg.cnrs.fr

Les règles de droit comptable et budgétaire publiques ne doivent pas être tenues comme neutres en matière de conception de l'action publique elle-même. Ce faisant, les règles de droit et les instruments de gestion publique qui en découlent ne doivent pas être seulement analysés au strict point de vue technique mais aussi considérés sur la base de leurs effets sur le réel (Lascoumes et Le Galès, 2007). L'information comptable et budgétaire publique ne décrit pas seulement les flux financiers et les décisions liés à l'action publique, elle produit des effets sur cette dernière en construisant une certaine interprétation de la réalité, en structurant les cadres de pensée des acteurs et en produisant, ce faisant, des structures incitatives qui vont participer à la définition de leurs comportements (Hines, 1998).

A ce titre, la mise en place d'une nouvelle constitution financière de l'Etat au travers de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2001 ne doit pas être analysée sur un plan strictement technique. Les changements dans les règles de droit comptable et budgétaire publiques doivent être saisis comme des choix de nature politique. Les catégories comptables et budgétaires ont un impact performatif sur les choix des décideurs publics non seulement dans la mesure où elles définissent la représentation qui va être donnée de la situation

financière de l'Etat – traduisant ainsi une théorisation politique implicite - mais aussi dans la mesure où elles vont structurer le processus de décision publique lui-même.

Dans le même temps, les acteurs ne peuvent être tenus comme des récipiendaires passifs des règles. D'éventuelles imprécisions ou insuffisances peuvent susciter des stratégies opportunistes de leur part. Les règles comptables et budgétaires publiques qui ont précédé la LOLF offraient de larges prises à des stratégies opportunistes de dissimulation d'engagements de long terme, qu'il s'agisse d'engagements liés à des contrats pluriannuels de type PPP ou à des risques « hors bilan » liés aux politiques actives de gestion de la dette publique, notamment au travers du recours à des produits financiers structurés¹. Les nouvelles règles comptables et budgétaires de l'Etat devraient répondre à ces enjeux en instaurant une comptabilité d'engagements aux côtés de la comptabilité de caisse publique traditionnelle (à ceci près qu'elles ne sont pas obligatoires pour les collectivités territoriales). Cependant, non seulement leur efficacité même est questionnable (des engagements conditionnels demeurant en annexe des comptes) mais elles risquent en outre d'orienter l'action publique elle-même du fait du caractère performatif des règles de droit en général et des règles comptables en particulier.

Une telle évolution peut également se traduire par un changement dans l'ordre de priorité implicite défini entre les différentes parties prenantes de l'action publique. En effet, toute évolution des règles de droit comptable et budgétaire public peut impliquer une inflexion de l'information fournie en faveur des attentes et des besoins de l'une ou l'autre d'entre elles. Une convergence vers les règles de droit comptable privé peut être analysée sous l'angle de la montée en puissance du poids relatif des marchés financiers dans les parties prenantes à l'information comptable publique. L'accent se déplace des besoins du Parlement, axés sur la régularité juridique de la consommation des ressources vers ceux des marchés, polarisés sur l'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur (Kirat et Marty, 2009). L'instillation d'une telle logique financière peut être lourde de conséquences sur la définition même de l'action publique. Construits sociaux, les règles de droit comptable, à l'instar de toute convention de mesure ne sauraient être tenues pour neutres ou objectives (Chiapello et Desrosières, 2006). Elles reflètent les intérêts des entités concernées et les contraintes qui s'exercent sur elles.

¹ Il s'agit d'opérations financières combinant un prêt avec un produit dérivé, par exemple un contrat d'échange de taux ou de devise (*swap*) susceptible de venir alléger – si ce n'est annuler – l'impact financier de l'opération d'emprunt... au moins à court terme.

Il s'agit donc d'interroger les enjeux d'une telle convergence comptable au travers de deux exemples issus de la gestion publique à savoir les contrats de partenariats public-privé et les politiques de gestion active de la dette mises en œuvre par les collectivités locales. Ainsi, après avoir rapidement décrit, dans une première partie, les principales caractéristiques de la nouvelle constitution financière de l'Etat et de ses fondements théoriques, nous nous attachons dans une deuxième partie à l'analyse des enjeux liés à l'adoption de référentiels comptables issus du secteur privé, en mettant en exergue les risques associés. Nous nous appuyons notamment sur le cas de la comptabilisation des produits financiers structurés pour illustrer l'intérêt d'appuyer l'action publique sur une comptabilité d'engagement. Dans une troisième partie, nous mettons en exergue les difficultés liées au choix d'un nouveau référentiel comptable. En effet, une comptabilité d'engagements n'est pas à elle seule une condition suffisante au suivi des engagements et donc au contrôle du bon usage des deniers publics.

1 – Nouvelle constitution financière de l'Etat et nouveau management public

Après avoir décrit dans une première section les changements induits par la mise en place de la LOLF sur les règles de droit comptable et budgétaires publiques, il s'agit de s'attacher au principal fondement théorique de la convergence de ces dernières vers des référentiels de droit privé, en l'occurrence le nouveau management public (NMP).

1-1 Une nouvelle constitution financière se traduisant par un nouveau cadre comptable et budgétaire

La convergence de la comptabilité publique vers des référentiels privés est inscrite en France dans la nouvelle constitution financière de l'Etat. En effet, la loi organique sur les lois de finances (Lolf) de 2001 impose que l'Etat tienne trois comptabilités distinctes. La première demeure une comptabilité de caisse. Consacrée à la comptabilité budgétaire, elle reprend le cadre traditionnel de la comptabilité publique. Elle retrace la gestion et la consommation des autorisations d'engagements et des crédits de paiements, ainsi que l'exécution des recettes et dépenses budgétaires. La deuxième est une comptabilité générale en droits constatés (ou comptabilité d'engagements²). Elle doit permettre, selon un cadre donné par le *Recueil des*

² Dans laquelle il s'agit de traduire une opération dans les comptes dès que l'acte juridique qui lui donne lieu est signé et non au moment où les flux de trésorerie subséquents sont effectifs.

normes comptables de l'Etat, de rendre compte de toutes les opérations de l'Etat, notamment celles affectant le patrimoine public. Ainsi, le compte général de l'Etat témoigne de la mise en œuvre au sein de la sphère publique d'une comptabilité de nature patrimoniale. Ainsi, la comptabilité publique, longtemps "exorbitante" du droit commun, se rapproche des principes de base de la comptabilité privée. Elle doit donner une image fidèle, sincère et régulière de la situation des comptes de l'Etat, lesquels doivent, depuis le 1^{er} janvier 2006, être construits sur le principe de la constatation des droits et obligations. Enfin, la troisième comptabilité que doit tenir l'Etat correspond à une comptabilité de gestion. Celle-ci vise à permettre une analyse des coûts par activité. Celle-ci s'avère, par exemple, indispensable pour les comparaisons de coûts public-privé, mises en œuvre dans le cadre des évaluations préalables requises pour les contrats de partenariats public-privé.

Au travers de la nouvelle constitution financière de l'Etat établie par la Lolf, il s'agit à la fois de présenter des comptes publics sur une base proche de celle du privé et de donner une meilleure information comptable aux différentes parties-prenantes de l'action publique. Il convient donc de s'attacher aux décisions entraînant des engagements, en rendant compte de la valeur des actifs détenus et de leurs dépréciations. L'objectif est d'inciter à une gestion efficace mais aussi de permettre d'évaluer le coût des programmes et donc d'apprécier l'efficacité de l'action publique.

Il n'en demeure pas moins que la question du choix entre plusieurs instruments ou ensemble de règles comptables ne peuvent être tenus pour de simples arbitrages techniques. D'une part, la théorie positive de la comptabilité (Chiapello et Desrosières, 2006) montre que les choix comptables ne sont jamais dénués de considérations opportunistes³. D'autre part, le choix d'un référentiel comptable ne peut être tenu pour neutre en matière d'action publique. Il s'avère un choix politique qui n'est pas sans conséquence pour les différentes parties prenantes de l'action publique⁴. Un tel choix trouve une filiation théorique assez nette avec le nouveau management public, au cœur de l'évolution des règles de gouvernance publique notamment dans les pays anglo-saxons depuis les années quatre-vingt.

³ La théorie positive de la comptabilité, née aux Etats-Unis dans les années soixante-dix, ambitionne de prédire et d'expliquer les pratiques et les choix comptables des entreprises à partir des préférences de leurs managers et des contraintes qui s'exercent sur eux. Retenir une option comptable plutôt qu'une autre serait le fruit d'un arbitrage opportuniste, tenant compte des relations d'agence et des coûts politiques en termes de gouvernance d'entreprise.

⁴ Comme le notent Lascoumes et Le Galès (2007), "they create uncertainties about the effects of the balance of power, they will eventually privilege certain actions or interests and exclude others, they constrain the actors while offering them possibilities, they drive forward a certain representation of problems".

1-2 Quel fondement théorique ?

Le passage en comptabilité d'exercice doit, en fait, être situé dans une réforme globale de l'action publique. En effet, l'adoption de ce nouveau référentiel par la France s'inscrit dans un mouvement commun à la quasi-totalité des pays membres de l'OCDE. La convergence vers les règles comptables issues de la sphère privée est très directement reliée à l'influence du nouveau management public. (Giddens, 2003 et Hepworth, 2004). Ses prescriptions peuvent se décliner selon l'ensemble des dimensions de l'action publique, de la mise en place de partenariats public-privé à l'octroi de l'indépendance des banques centrales en passant par des règles prudentielles en matière budgétaire. Une telle évolution potentiellement représentative d'un basculement de convention de l'Etat au sens de Salais (1998) est en grande partie liée aux difficultés budgétaires qui ont affecté les états depuis les années soixante-dix et à la perte progressive de la légitimité accordée aux gestionnaires publics en matière de gestion efficace des ressources (Hood, 1995).

Il en découle des prescriptions en faveur d'une réduction du périmètre des activités réalisées en régie (*le gouvernement est le barreur et non pas le rameur*), d'une gestion et d'un contrôle centrés sur les résultats et de la mise en place d'une organisation comptable fondée sur le modèle du secteur privé (Guthrie et al, 1999). En d'autres termes, le nouveau management public repose sur un ensemble de principes conduisant à la fois à une redéfinition du périmètre de l'intervention de l'Etat mais aussi à celle de ses modalités mêmes. Il s'agit en effet de promouvoir la contractualisation et l'évaluation au sein de la sphère publique, de transformer, quand cela est possible, des entités de l'administration en agence, d'instaurer une concurrence entre différentes entités publiques et quand cela est possible avec des entreprises privées et, enfin, d'introduire des outils et des règles de gestion issues de la sphère privée. L'introduction au sein de la sphère publique des standards et donc de la logique d'évaluation de la gouvernance privée n'est pas sans lien avec un objectif de *Small Government*. Il n'est donc pas surprenant que les pays les plus avancés dans les programmes de privatisations ou de développement des PPP soient ceux qui ont adopté le plus précocement ce nouveau référentiel comptable.

Les nouvelles règles comptables visent à soutenir ces transformations de l'action publique, en permettant aux décideurs publics d'étayer leurs décisions sur des bases informationnelles fiables et exhaustive et en garantissant un contrôle efficace de leurs choix. Par exemple,

l'accent mis sur la redevabilité (*accountability*) est lié à la dégradation structurelle des comptes publics, laquelle rend indispensable un contrôle plus rigoureux des résultats obtenus. Ainsi, le passage à une comptabilité d'engagement s'inscrit dans une logique de contrôle des résultats de l'action publique et non plus seulement dans une logique de contrôle de la régularité de la dépense publique comme cela était le cas dans le cadre d'une comptabilité de caisse. La redevabilité de l'action publique devrait alors être facilitée par un référentiel comptable de *droit commun*.

Il convient néanmoins de relever que la transition vers de telles normes s'avère un processus long, complexe et coûteux. En ce sens, le précédent britannique est particulièrement instructif. Si la décision d'adopter un référentiel reposant sur les normes du privé remonte à 1998 avec le *Resource Accounting and Budgeting Act*, les premiers comptes établis sur la base d'une comptabilité d'engagement ont été publiés pour l'exercice 2000-2001. Le référentiel comptable initialement adopté (une version aménagée des UK GAAP⁵) est, de plus, en cours de remplacement par les normes IFRS⁶. En outre, les informations comptables ne sauraient donner assurément des signaux fiables quant à la situation effective de l'entité concernée. Il s'agit de mettre en place des mécanismes de certification pour garantir que celles-ci endonnent une image fidèle, sincère et régulière. Or, la certification ne va pas d'elle-même, comme le montrent les refus de certification aux Etats-Unis ou les réserves formulées par notre Cour des Comptes.

2 – De la nécessité d'adjoindre à la comptabilité de caisse une comptabilité d'engagement

2-1 Des risques liés à l'absence de comptabilité d'engagement

L'intérêt de la convergence des référentiels de la comptabilité publique vers les normes privées peut être illustré par l'intermédiaire d'exemples des difficultés rencontrées dans son pilotage dans le cadre d'une comptabilité traditionnelle. Il en est ainsi en matière de suivi de l'exécution des marchés publics (Kirat et Marty, 2009) ou de politiques de gestion active de la

⁵ UK Generally Accepted Accounting Practices

⁶ Les IFRS sont les normes comptables internationales élaborées par l'IASB (International Accounting Standards Board)

dette (Marty, 2008). Il apparaît, en effet, que l'information fournie par une comptabilité de caisse ne permet qu'un pilotage très imparfait de l'action publique.

Une illustration des risques liés à une comptabilité de caisse peut être fournie par les stratégies de dissimulation des pertes au sein des collectivités locales françaises. De nombreuses opérations de restructuration de la dette des collectivités locales furent mises en œuvre au début de la précédente décennie pour tirer profit de la baisse des taux. Il s'agissait, par exemple, de substituer le paiement d'un taux variable à un taux fixe en recourant à un contrat d'échange de taux d'intérêt (un *swap* de taux). Cependant, en cas de remontée des taux d'intérêts, ce qui se produisit lors de la crise financière de 2008, le *swap* de taux se traduit par un accroissement de la charge d'intérêt supportée par la collectivité. Face à ces difficultés, des collectivités s'engagèrent dans des produits financiers structurés plus complexes combinant un nouveau crédit avec, par exemple, la vente d'une option.

Au travers de celle-ci, la collectivité s'engage à acheter ou vendre à terme un actif sous-jacent pour un prix d'exercice donné. La vente de l'option permet de « subventionner » les annuités crédit des premières années et de compenser les nouveaux frais bancaires induits par la restructuration de la dette. Plus la collectivité fera un pari audacieux sur l'évolution du cours du sous-jacent, plus la valeur de l'option vendue sera élevée et le plus le « subventionnement » sera élevé. À ceci près que les risques financiers en cas de pari malheureux n'en seront que plus significatifs.

L'attitude des collectivités s'explique, en premier lieu, par un manque d'expertise financière pour apprécier correctement les risques liés à ces opérations. En second lieu, elle peut s'analyser comme résultant d'un court-termisme budgétaire, malheureusement favorisé, si ce n'est encouragé, par les imperfections du cadre comptable en vigueur pour les collectivités locales. En effet, ce dernier ne traduit pas les engagements mais seulement des décaissements de l'exercice. Une collectivité qui souscrit un crédit structuré n'enregistre initialement dans ses comptes que la charge d'intérêt bonifiée de la première année. Elle n'est pas amenée à donner une traduction comptable à l'aléa pesant sur les frais financiers des années ultérieures.

A contrario, les normes comptables privées internationales IFRS apparaissent comme mieux adaptées à de tels enjeux. Le principe de comptabilisation de certains instruments financiers à leur juste valeur (*fair value*) conduit l'entité concernée à passer des provisions en cas de pertes latentes. Ceci permet de traduire dans les comptes l'impact de la volatilité des sous-jacents. L'application du principe de la juste valeur aux instruments financiers fait l'objet de

contestations, notamment dans le secteur bancaire. Il est exigé que les dérivés et les instruments de couverture figurent dans les comptes et non en hors-bilan. Une telle exigence améliore l'information des différentes parties prenantes sur les risques effectivement encourus par l'entité et améliore la sincérité des comptes.

2-2 Les apports du nouveau cadre comptable et budgétaire

Il apparaît que l'adoption de référentiels comptables patrimoniaux permet de pallier certaines insuffisances de la logique de comptabilité de caisse et de répondre aux exigences croissantes qui pèsent sur les gestionnaires publics en termes de redevabilité. En effet, la comptabilité de caisse ne rend pas compte des engagements dans une optique pluriannuelle ; seuls les flux de trésorerie de l'exercice sont répertoriés. Des comptes publics sincères supposent que les engagements soient constatés lorsqu'ils surviennent et non au seul moment de la concrétisation des flux financiers. Il convient d'insister sur le fait que la comptabilité de caisse vise en premier lieu au contrôle de la régularité de l'emploi des fonds et non au pilotage ou à l'évaluation de l'efficacité de la gestion publique.

La mise en place d'une comptabilité patrimoniale ne sonne pas définitivement le glas de la présentation du budget sous la forme d'une comptabilité d'encaissements et de décaissements. En effet, la nouvelle constitution financière de l'Etat consacre une dualité de l'information comptable pour assurer la transparence de la dépense publique. La comptabilité de caisse demeure un outil robuste, fiable et facilement accessible pour rendre compte en temps réel de l'exécution des autorisations parlementaires. Elle permet au Parlement de disposer d'une information disponible en temps réel (sans les décalages de près de trois mois inhérents à la comptabilité patrimoniale) et laissant peu de place à la discrétion du comptable public, par exemple au travers du jeu autour des charges calculées (Likierman, 2001). En effet, la suppression de ce premier type de comptabilité pourrait se traduire par un affaiblissement du contrôle du Parlement, à l'inverse des objectifs poursuivis dans le cadre de la réforme. Cependant, comme le montrent le cas des PPP et des politiques de gestion active de la dette publique, une comptabilité d'engagements est indispensable pour traduire les engagements – notamment pluriannuels –, risques ou garanties données par la personne publique. Elle constitue aussi le fondement indispensable d'une réelle comptabilité analytique dans la sphère publique. Faut-il pour autant considérer que l'adoption sans modification d'un cadre comptable issu du privé constitue une panacée en termes de management public ? De la même

façon, risque-t-il d'induire des biais, des distorsions, voire des effets performatifs en matière de décision publique ?

3 - Quels référentiels comptables adopter pour la comptabilité générale de l'Etat ?

Il s'agit, dans le cadre de notre troisième partie, de nous interroger sur la nature même des normes privées consacrées par les IFRS avant de nous attacher à la compatibilité de ces dernières avec les objectifs qu'il est possible d'assigner à la comptabilité publique.

3 –1 Quelle est la logique sous-jacente aux normes privées ?

Il convient tout d'abord de s'interroger sur le risque de dénaturation de l'action publique lié à l'adoption de référentiels purement privés. A ce titre, le précédent de l'expérience australienne des années quatre-vingt est particulièrement instructif. En effet, une première tentative de réforme comptable allant dans le sens d'une adoption pure et simple des référentiels privé avait échoué (Collet et al., 1998). Au-delà des difficultés d'ordre technique, il convient de s'interroger sur les conséquences d'un basculement vers des normes issues du privé sur l'identification du principal destinataire de l'information délivrée par la comptabilité de l'Etat. En effet, ne risque-t-on pas de glisser d'une information à destination du Parlement, et donc des contribuables, vers une information centrée sur les besoins des apporteurs externes de ressources ?

La comptabilité de caisse a pour finalité première le suivi de l'exécution des autorisations budgétaires. A ce titre, sa logique n'avait que peu à voir avec celle de la comptabilité patrimoniale. Les normes IFRS, utilisées par les entreprises cotées en Europe depuis le 1^{er} janvier 2005, reposent sur une toute autre logique. Que cela soit pour la sphère privée elle-même ou pour une transposition aux comptes de l'Etat, l'adoption des nouvelles normes internationales peut être interprétée comme conduisant à un recentrage de l'information comptable vers les investisseurs institutionnels, notamment par l'intermédiaire de la place centrale accordée à la notion de liquidité.

Au sein de la sphère privée, un tel glissement a trouvé ses ressorts – avant le déclenchement de la crise à l'automne 2008 – dans le processus de financiarisation. Le poids croissant des investisseurs institutionnels dans le financement des firmes a conduit au renforcement du contrôle qui s'exerce sur le management des entreprises (Aglietta et Rebérioux, 2004).

L'application des IFRS constitue donc un changement profond de la manière de penser et de pratiquer la comptabilité. En fait, l'IASB consacre les investisseurs comme destinataires privilégiés de l'information comptable, les normes ont alors vocation à répondre à leur besoin d'informations « pour les aider à déterminer quand ils doivent acheter, conserver, vendre » (Cadre conceptuel, 1989, §9a). Or, les besoins des investisseurs portent principalement sur la valorisation des titres à court terme. L'information comptable requise n'est pas donc pas obligatoirement la même que celle dont souhaiteraient disposer les autres *stakeholders* de l'action publique, dont l'horizon est par définition plus lointain et dont l'optique ne saurait être de nature liquidative.

Si, comme le relèvent Aglietta et Rebérioux (2004), les règles de *corporate governance* peuvent être analysées comme une médiation entre la firme et les marchés financiers, il est à craindre que l'évolution de la nouvelle constitution financière de l'Etat puisse signifier une évolution de la médiation entre ce dernier et ses différents *stakeholders*, au profit de ces mêmes marchés financiers. En effet, la montée de l'endettement des Etats, et le recours subséquent aux marchés financiers, conduit inexorablement à des exigences croissantes en termes de redevabilité de la part des apporteurs de capitaux. Ces derniers peuvent légitimement souhaiter des informations fiables, sincères et régulières quant à la solvabilité de leur emprunteur (Kirat et Marty, 2009). Or, nous seulement, la qualité de cette information est pour le moins questionnable – comme le démontre la crise de la dette grecque début 2010 – mais une polarisation sur ces dimensions n'est pas sans conséquence sur le pilotage de l'action publique et sur la qualité de l'information délivrée aux autres parties prenantes.

3 –2 Quelle comptabilité d'engagement pour la sphère publique ?

L'une des questions sous-jacentes à la convergence des normes comptables publiques vers les standards privés, pourrait donc être celle de l'arbitrage entre l'adoption des normes privées existantes ou l'adaptation de celles-ci aux spécificités du secteur public. Malgré l'abandon par les britanniques des normes dérivées des UK GAAP au profit des IFRS, une reprise des standards privés tels quels, sur la base du *one size fits all*, semble difficile (comme en a témoigné l'échec australien dans les années quatre-vingt). Les spécificités du secteur public demeurent. Elles tiennent, par exemple, à la nature de l'activité régaliennne elle-même ou à la spécificité des actifs. L'adéquation des normes comptables aux particularités des comptes publics est une des variables clés de la réussite du passage en comptabilité patrimoniale.

Cependant, l'un des principaux défauts des normes composites tient à la réduction de la comparabilité des états financiers d'un pays à l'autre mais aussi entre secteurs public et privé. Or, tant la logique des normes IFRS pour le secteur privé que celle qui conduit l'adoption d'une comptabilité patrimoniale pour le secteur public tiennent à cette comparabilité même.

- *De l'effet performatif des règles comptables*

Adopter le même référentiel que le privé risque de conduire la sphère publique à épouser la logique qui préside à la constitution de ses états financiers. L'information comptable ne constitue pas une traduction quantifiée neutre de l'activité d'une entité économique. « Adopter un langage comptable plutôt qu'un autre, c'est adopter une représentation de l'entreprise : la nature de l'information que l'on produit sur une activité dépend très largement de l'idée que l'on se fait, ou que l'on veut bien se donner, sur cette activité » (Aglietta et Rebérioux, 2004). Les normes comptables et les documents qui en découlent ne peuvent que très difficilement prétendre à une réelle objectivité. Tout d'abord, la quantification d'un phénomène pose la question de la construction des catégories. Ensuite, la comptabilité doit se concevoir comme un construit social, influencé non seulement par des circonstances particulières de temps et de lieu, mais aussi par les "rapports de forces" entre les différentes parties prenantes pour orienter la nature de l'information comptable dans le sens de la protection de leurs intérêts (Eyraud, 2004). En ce sens, les évolutions des catégories comptables pourraient être lues comme un basculement conventionnel (Salles, 2007) étant en partie lié à la montée en puissance des investisseurs institutionnels dans le financement des entreprises et aussi des Etats⁷.

La comptabilité, à l'instar de toute autre représentation, n'est pas une description désintéressée du monde mais vise à fournir un cadre permettant une action sur celui-ci (Mc Sweeney, 1997). En d'autres termes, la comptabilité est performative par nature. Si les règles de droit comptable et budgétaire, à l'instar des catégories statistiques et des modèles économiques, sont principalement destinées à décrire une réalité sociale, elles n'en sont pas moins en partie créatrices de cette dernière. Elles exercent une influence déterminante dans sa dynamique en structurant les perceptions et les incitations des agents économiques (Callon, 2007). Les règles de droit comptable peuvent à elles seules donner une certaine représentation

7

de la situation financière de l'Etat, laquelle va déterminer l'appréciation des marchés et partant affecter significativement les choix publics.

- *Une application aux contrats de PPP ?*

Il convient en outre de s'interroger sur l'efficacité même d'une telle évolution quant au *bon usage des deniers publics*. Si nous abordons dans le cadre de notre conclusion la question de la traduction comptable des politiques de gestion active de la dette publique, nous pouvons à l'issue de cette section nous attacher rapidement au traitement des contrats de partenariats public-privé. En effet, ces derniers constituent un terrain d'expérimentation particulièrement intéressant en matière de contrôle comptable et budgétaires d'éventuelles stratégies publiques court-termistes, voire opportunistes. Les retours d'expériences britanniques (Marty et Voisin, 2009) ainsi que la littérature économique (Maskin et Tirole, 2008) mettent en exergue de tels risques. L'engagement dans un PPP peut participer d'une stratégie de hors bilan, visant à éviter que de nouveaux investissements publics ne viennent impacter le déficit et la dette, comme le relevait la Cour des Comptes dans son *Rapport Public Annuel* de 2008.

Les cadres comptables publics traditionnels ne permettent pas de donner une image fidèle des engagements souscrits. Parallèlement à l'adoption des IFRS par les britanniques pour l'établissement des comptes publics, les consultations engagées par l'IPSASB depuis 2008 pourraient permettre d'élaborer des règles de comptabilisation des contrats de PPP dans les états financiers publics⁸. Il s'agit de mettre en place un mécanisme miroir à celui défini par l'interprétation IFRIC 12, valable pour les groupes privés. Il convient cependant de s'interroger si une telle convergence est réellement de nature à garantir une traduction fiable des obligations liées aux PPP dans les comptes des entités publiques⁹. En effet, pour ne prendre qu'une seule des dimensions de la question, il apparaît que les engagements conditionnels (i.e. d'un montant non prévisible lors de l'engagement) demeureraient quoiqu'il en soit en hors bilan...

Il apparaît, en fait, que les normes issues ou dérivées des standards privés ne sauraient être considérées comme une panacée. Déjà contestées dans leur sphère d'origine, celles-ci révèlent

⁸ L'IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) a d'ailleurs publié, le 19 février 2010, un nouveau document de consultation (*Service Concession Agreements : Grantor – Exposure Draft*).

⁹ L'adoption des IFRS conduira les britanniques à appliquer directement l'interprétation IFRIC 12, *Accords de concessions de services*, publiée par l'IASB le 30 novembre 2006

trois limites principales. La première, particulièrement importante pour les PPP, tient à sa difficulté à traduire certains engagements, notamment s'ils sont conditionnels, ainsi que les clauses de garantie. La présence de ces éléments dans la seule annexe ne garantit pas une lisibilité suffisante pour être totalement informé sur les risques encourus par l'entité. Ensuite, le jeu des acteurs vis-à-vis de la règle fait que l'adoption de normes privées peut générer elle-même des comportements opportunistes peu efficaces au point de vue collectif. Enfin, la troisième limite, sans doute la plus importante, tient au risque de dénaturation de l'action publique. Ce risque est d'autant plus significatif que la convergence vers les standards privés ne se limite plus à des normes composites ou adaptées mais à l'adoption telle quelle des IFRS. A ce titre, le choix des britanniques d'opter directement pour les IFRIC 12 pour la reconnaissance des PPP dans les comptes publics est révélateur d'un alignement sur la logique comptable des acteurs privés.

La mise en place d'une comptabilité d'engagement dans la sphère publique apparaît comme une nécessité pour éclairer la décision publique et s'assurer du bon usage des deniers publics. Deux questions demeurent cependant posées. La première tient à la capacité des règles de droit comptable et budgétaire publiques à fournir une image régulière, sincère et fidèle de la situation financière de l'Etat. La seconde a trait aux répercussions d'une convergence des référentiels comptables publics vers des normes issues du privé sur la conception même de l'action publique.

Tout d'abord, la question de la fiabilité de l'information fournie par le système d'information comptable et budgétaire public est posée avec une acuité particulière au lendemain de la crise financière de 2008. Au-delà même des évolutions du déficit et de la dette publique directement liées à la crise (effets des plans de relance et du jeu des stabilisateurs automatiques), le déficit structurel des Etats a connu une croissance pour le moins inquiétante, comme le montre le *Rapport Public Annuel 2010* de la Cour des Comptes. La question de la soutenabilité des déséquilibres des finances publiques est donc plus que jamais posée. Les difficultés rencontrées sur les marchés financiers par certains Etats de la zone Euro témoignent des risques majeurs qui peuvent être liés à des dégradations de la notation financière de la dette souveraine. Ces derniers sont d'autant plus significatifs que la sincérité des comptes publics est pour le moins remise en doute – pour user d'un euphémisme – comme l'illustre particulièrement la crise grecque.

En effet, les stratégies de dissimulation de la dette ou d'amélioration artificielle des comptes publics au travers d'opérations financières de titrisation (Marty, 2007) ou de recours à des produits financiers structurés (Marty, 2008), ont été massivement mises en œuvre par la Grèce. A l'instar de certaines collectivités territoriales françaises, le gouvernement grec a utilisé des dérivés de crédit (*swaps* de taux ou de devises) dans le cadre de politiques de gestion active de la dette – si ce n'est de politiques de dissimulations de cette dernière. Dans la mesure où de tels dérivés n'apparaissent pas dans des états financiers publics établis dans le cadre d'une comptabilité publique traditionnelle – et de façon très insatisfaisante dans le cadre d'une comptabilité en droits constatés – le perfectionnement des règles comptables apparaît plus que jamais nécessaire. Il convient en effet de prévenir le risque de stratégies opportunistes mais aussi de garantir pour les différentes parties prenantes la fiabilité de l'information fournie par les comptes publics. Le risque le cas échéant – au-delà même de la solidité de la zone Euro – tiendrait à des incitations pour des stratégies spéculatives et encore plus directement en une élévation de la prime de risque exigée par les marchés financiers pour la dette souveraine.

Enfin, une adoption sans adaptation de référentiels privés induirait un certain nombre de difficultés. Le risque, par exemple, serait de voir se substituer à une information comptable axée sur les besoins du Parlement (et, à travers lui, les apporteurs de ressources fiscales) une information exclusivement construite en fonction des besoins des apporteurs de ressources externes. Un système comptable principalement orienté vers le contrôle de la solvabilité de l'emprunteur public pourrait potentiellement léser les intérêts des autres *stakeholders* aux premiers rangs desquels les générations présentes et futures, à la fois en qualité de contribuables mais aussi de consommateurs de biens publics.

Michel AGLIETTA et Antoine REBERIOUX, *Dérives du capitalisme financier*, Albin Michel Economie, Paris, 2004, 394p.

Michel CALLON, "What does it Mean to Say that Economics is Performative?", in D. MACKENZIE, F. MUNIESA and L. SIU, (eds.), *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, Princeton University Press, 2007, pp. 311-357.

Eve CHIAPELLO et Alain DESROSIERES, « La quantification de l'économie et la recherche en sciences sociales : paradoxes, contradictions et omissions – le cas exemplaire de la Positive Accounting Theory », in François EYMARD-DUVERNAY, (s.d.), *L'Economie des conventions : Méthodes et résultats*, tome 1 – débats, La Découverte, Paris, 2006, pp. 297-310.

Peter COLLETT, Jayne GODFREY and Sue HRASKY, "Standard-setting in Australia: Implications of Recent Radical Reform Proposals", *Australian Accounting Review*, vol. 8, n°2, 1998, pp.9-17.

Corine EYRAUD, "Comptabilité (publique et privée) et sociologie, ou l'analyse sociologique des catégorisations sociales", *Contrôle-Comptabilité-Audit*, juin 2004, pp. 29-45.

Anthony GIDDENS, "Neoprogressivism" in GIDDENS A., (ed), *The Progressive Manifesto*, Polity press, Cambridge.

James GUTHRIE, Olov OLSON and Christopher HUMPHREY, "Debating Developments in New Financial Management: The Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward", *Financial Accountability and Management*, volume 15, n° 3-4, August-November 1999, pp.209-228.

Noel HEPWORTH, "Government Budgeting and Accounting Reform in the United Kingdom", in *Models of Public Budgeting and Accounting Reforms*, *OECD Journal on Budgeting*, volume 2, supp.1, August 2004.

Ruth HINES, "Financial Accounting: In Communicating Reality, we Construct Reality", *Accounting Organization and Society*, volume 13, n° 3, 1988, pp. 251-262.

Ron HODGES and Howard MELLET, "Accounting for the UK's Private Finance Initiative: An Interview-based Investigation", *Abacus*, volume 41, n°2, 2005, pp.159-180.

Christopher HOOD, "The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, volume 20, n° 2/3, 1995, pp.93-109.

Thierry KIRAT et Frédéric MARTY, « Système d'information comptable de l'Etat et contrôle de l'exécution des contrats publics », avec *Document de travail OFCE*, n° 2009-10, avril 2009, 33p.

Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, n°1, January 2007, pp.1-21.

Andrew LIKIERMAN, "From Planning to Implementation: The New UK Central Government Financial Framework", *Public Money and Management*, volume 21, n° 1, 2008, pp. 53-56.

Brendan MC SWEENEY "The Unbearable Ambiguity of Accounting", *Accounting, Organizations and Society*, volume 22, n° 7, 1997, pp. 691-712.

Eric MASKIN and Jean TIROLE, "Public-Private Partnerships and Government Spending Limits", *International Journal of Industrial Organization*, Marsh 2008.

Frédéric MARTY, « Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan », *Document de travail OFCE*, n° 2007-29, octobre 2007, 48p

Frédéric MARTY, « Crise financière et finances publiques locales : les risques induits par le recours aux produits structurés », *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, septembre 2008, n° 38, pp.64-68.

Frédéric MARTY et Arnaud VOISIN, « La comptabilisation des contrats de *Private Finance Initiative* au Royaume-Uni », *Cahier de recherche GIREF*, n° 02-2009, ESG – UQAM, mars 2009, 15p.

Robert SALAIS, « A la recherche du fondement conventionnel des institutions », in SALAIS R., CHATEL E. et RIVAUD-DANSET D., *Institutions et conventions, la réflexivité de l'action économique, Raisons pratiques*, n°9, 1998, éd. de l'EHESS, Paris.

Maryse SALLES, « Présentation du dossier thématique : Représentations, Modèles et Normes pour l'entreprise », *Revue Droit et Société*, n° 65, avril 2007.